**Deutscher Bundestag**
**13. Wahlperiode**

**Drucksache 13/5044**

24. 06. 96

# Antwort

## der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Hofmann (Volkach), Günter Graf (Friesoythe), Hans-Peter Kemper, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD**
**— Drucksache 13/4753 —**

## Abkommen über die internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und offene datenschutzrechtliche Probleme

Seit 1991 hat die Bundesregierung mit zahlreichen MOE-Staaten Regierungsabkommen über die polizeiliche Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus (OK-Abkommen) in die Wege geleitet. Einige dieser Abkommen sind in Kraft getreten, andere wiederum nur unterzeichnet, und einige sind noch nicht abschließend ausgehandelt.

Seit ca. einem Jahr kommen die OK-Abkommen nicht voran, weil Streit zwischen den beteiligten Ressorts (Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz und Auswärtigem Amt) besteht. Grund hierfür ist die in den Abkommen enthaltene sog. Datenschutzklausel (DSK). Aus deutscher Sicht dient sie der Einhaltung unseres Datenschutzstandards, wonach die Übermittlung personenbezogener Daten ins Ausland zu nachrichtendienstlichen Zwecken verboten ist (sog. „polizeiliche Zweckbindung"). Demzufolge enthält die DSK u. a. die Bestimmung, daß personenbezogene Daten ausschließlich an Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden dürfen.

Nachträglich und mit großer Verspätung ist innerhalb der Bundesregierung erkannt worden, daß die DSK in den OK-Abkommen, an die die ausländischen wie die deutsche Regierung gleichermaßen gebunden sind, in Widerspruch zu deutschen Gesetzen steht. Nach den Gesetzen über den Bundesverfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst und den Militärischen Abschirmdienst sind Bundesbehörden, teilweise auch die Polizeien der Länder und die Staatsanwaltschaften, nämlich verpflichtet, ihnen aus dem Ausland bekanntgewordene Tatsachen, die für die innere Sicherheit relevant sind, an die genannten Dienste zu übermitteln.

Die Auflösung dieses Widerspruches ist den beteiligten Bundesministerien bis heute nicht gelungen.

Seit Monaten zeigen sich die politisch Verantwortlichen nicht in der Lage, eine Entscheidung herbeizuführen.

Diese Blockade führt zu schwerem Schaden für die innere Sicherheit. Es ist mittlerweile Allgemeingut, daß die internationale Zusammenarbeit der Polizeien auf der Grundlage von Kooperationsabkommen eine zentrale Rolle in der Verbrechensbekämpfung einnimmt. Das beschriebene

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 21. Juni 1996 übermittelt.*

*Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.*

Problem muß daher dringend gelöst werden. Die Bundesregierung muß endlich zu einem in sich schlüssigen, praktikablen und rechtlich einwandfreien Konzept finden. Ausweichende Erklärungen einzelner Staatssekretäre können nicht weiter hingenommen werden.

1. Welche Gründe sind dafür maßgebend, daß die Bundesregierung zunächst OK-Abkommen mit der genannten DSK abschließt und erst anschließend das Verhältnis der DSK zu den Gesetzen über den Bundesverfassungsschutz, den Bundesnachrichtendienst und den Militärischen Abschirmdienst problematisiert?

Bei internationalen Abkommen ist seit Jahren eine allgemeine Datenschutzklausel verwandt worden, die folgenden Wortlaut hatte:

„Datenschutzklausel (DSK) in OK-Abkommen
in der Fassung vom 14. Dezember 1992

Artikel . . .

Soweit aufgrund dieses Abkommens nach Maßgabe des nationalen Rechts personenbezogene Daten übermittelt werden, gelten die nachfolgenden Bestimmungen unter Beachtung der für jede Vertragspartei geltenden Rechtsvorschriften:

1. Der Empfänger unterrichtet die übermittelnde Vertragspartei auf Ersuchen über die Verwendung der übermittelten Daten und über die dadurch erzielten Ergebnisse.

2. Die Nutzung der Daten durch den Empfänger ist nur zu dem angegebenen Zweck und zu den durch die übermittelnde Vertragspartei vorgeschriebenen Bedingungen zulässig.

3. Personenbezogene Daten dürfen ausschließlich an Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden. Die weitere Übermittlung an andere Stellen darf nur mit vorheriger Zustimmung der übermittelnden Stelle erfolgen.

4. Die übermittelnde Stelle ist verpflichtet, auf die Richtigkeit der zu übermittelnden Daten sowie auf die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit in bezug auf den mit der Übermittlung verfolgten Zweck zu achten. Dabei sind die nach dem jeweiligen nationalen Recht geltenden Übermittlungsverbote zu beachten. Erweist sich, daß unrichtige oder Daten, die nicht übermittelt werden durften, übermittelt worden sind, so ist dies dem Empfänger unverzüglich mitzuteilen. Er ist verpflichtet, die Berichtigung oder Vernichtung vorzunehmen.

5. Dem Betroffenen ist auf Antrag über die zu seiner Person vorhandenen Information sowie über den vorgesehenen Verwendungszweck Auskunft zu erteilen. Eine Verpflichtung zur Auskunftserteilung besteht nicht, soweit eine Abwägung ergibt, daß das öffentliche Interesse, die Auskunft nicht zu erteilen, das Interesse des Betroffenen an der Auskunftserteilung überwiegt. Das Recht auf Auskunftserteilung richtet sich im übrigen nach dem nationalen Recht.

6. Die übermittelnde Stelle weist bei der Übermittlung auf die nach ihrem Recht geltenden Löschungsfristen hin.

7. Beide Seiten machen die Übermittlung und den Empfang von personenbezogenen Daten aktenkundig.

8. Beide Seiten schützen die übermittelten personenbezogenen Daten wirksam gegen unbefugten Zugang, unbefugte Veränderung und unbefugte Bekanntgabe."

Dabei ist die Bundesregierung davon ausgegangen, daß Verträge mit dieser Datenschutzklausel einer Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften nach Artikel 59 Abs. 2 GG nicht bedürfen. Bei den weiteren Verhandlungen – insbesondere mit Staaten wie z. B. Rußland, bei denen Strafverfolgung und nachrichtendienstliche Tätigkeit nicht organisatorisch getrennt sind – ergab sich im Hinblick auf die Klausel Prüfungsbedarf. Dabei geht es auch um die Frage, ob die dort vorgesehene Zweckbindungsregelung möglicherweise im Widerspruch steht zu innerstaatlichen Übermittlungsregelungen, wie sie in § 18 BVerfSchG, § 8 BNDG und § 10 MADG normiert sind, mit der Folge, daß dadurch die oben angesprochene Zustimmungsbedürftigkeit ausgelöst würde.

Ziel der Prüfung ist nunmehr, eine Lösung zu finden, die einerseits die Zustimmungsbedürftigkeit jedes dieser Abkommen vermeidet und andererseits die notwendigen Datenübermittlungen zuläßt.

2. Stimmt die Bundesregierung der Ansicht zu, daß die DSK in Widerspruch zu den o. a. Gesetzen steht?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, daß nach deutschem Datenschutzrecht eine Übermittlung personenbezogener Daten ins Ausland verboten ist, wenn dort die Weiterleitung an die jeweiligen Geheim- oder Nachrichtendienste zu besorgen ist?

Nach Nummer 3 Satz 1 der Datenschutzklausel dürfen personenbezogene Daten ausschließlich an Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden. Die weitere Übermittlung an andere Stellen, also auch die an Nachrichtendienste, darf nach Nummer 3 Satz 2 nur mit vorheriger Zustimmung der übermittelnden Stelle erfolgen.

4. Stimmt die Bundesregierung der Ansicht zu, daß sich deutsche Behörden aufgrund der in den OK-Abkommen enthaltenen DSK entweder gesetzeswidrig verhalten müssen, weil sie einschlägige, aufgrund der jeweiligen OK-Abkommen erlangte personenbezogene Daten nicht an die Dienste weiterleiten, oder sich völkervertragsrechtswidrig verhalten müssen, weil sie entgegen der DSK an die Dienste übermitteln?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

5. Wie werden die bereits in Kraft getretenen OK-Abkommen im Hinblick auf die DSK auf deutscher Seite derzeit praktiziert (bitte für jedes Abkommen gesondert aufführen)?

Der Austausch personenbezogener Daten auf Grundlage der in Kraft getretenen OK-Abkommen mit Bulgarien, der Tschechischen und Slowakischen Republik, Polen und Ungarn erfolgt unter Beachtung der jeweils in den Abkommen enthaltenen Datenschutzklausel. In der Praxis ist bisher kein Sachverhalt bekanntgeworden, der zu einer Übermittlung nach § 18 BVerfSchG, § 8 BNDG oder § 10 MADG Anlaß gegeben hätte.

6. Hält die Bundesregierung die abgeschlossenen bzw. in Kraft getretenen – und zukünftige – OK-Abkommen für ratifizierungsbedürftig?

   Wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

7. Beabsichtigt die Bundesregierung, die einschlägigen deutschen Gesetze an die DSK der in Kraft getretenen OK-Abkommen in der Weise anzupassen, daß eine Übermittlung der aus dem Ausland erhaltenen personenbezogenen Daten an die deutschen Dienste entfällt?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

8. Wenn die Fragen 6 und 7 verneint werden: Welchen anderen Lösungsweg schlägt die Bundesregierung zur Bereinigung der beschriebenen Konfliktlage ein?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

9. Kann die Bundesregierung bestätigen, daß alleine die bei ihr aufgetretenen Unsicherheiten zur DSK dem Inkrafttreten bereits unterzeichneter Abkommen und dem Abschluß noch in Verhandlungen befindlicher Abkommen im Wege steht?

   Wenn nein, welche anderen Gründe gibt es noch (bitte nach einzelnen Abkommen bzw. Verhandlungen aufschlüsseln)?

Es gibt mehrere internationale Abkommen, die nach Abschluß der in der Antwort zu Frage 1 genannten Prüfung in Kraft treten sollen.

10. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, daß ein an ausländische Regierungen gestelltes Ansinnen, sich in OK-Abkommen auf sog. asymmetrische Datenschutzklauseln einzulassen (die deutschen Behörden dürfen an ihre Dienste übermitteln, die ausländischen Behörden hingegen nicht) mangels Gegenseitigkeit für den Verhandlungspartner unzumutbar ist, und daß alleine ein solches Ansinnen die gegenseitigen Beziehungen zu beeinträchtigen geeignet ist?

Wenn ein Vertragspartner eine „asymmetrische Datenschutzklausel" vereinbart, so geschieht dies in freier Entscheidung unter Berücksichtigung seiner konkreten Interessenlage. Dies ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht geeignet, die gegenseitigen Beziehungen zu beeinträchtigen.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333